

5 外来種対策の評価の課題について

4種の外来種の対策の調査を終えて、「外来種対策という政策」の評価には、他の政策評価一般に共通するものとは異なる、幾つかの特に考慮すべき点があると考えられたので、以下に指摘する。

(1) 外来種対策の取組内容の多様さ（外来種の種類による取組の個別性）

外来種対策について、この調査では、第2で述べたとおり、生態系等に被害を及ぼすおそれのある外来種について、計画的に防除を推進することにより、防除の優先度の高い種を制御し、又は根絶すること、そのことにより、希少種の生息状況や本来の生態系の回復を促進させることを目標とする政策群として捉えてきた。しかし、この政策群は、中心となる法律は一本にすぎないが、取組の内容は実に多様である。一言でいえば、対策として行う取組の種別、対象となる外来種の別、国内における定着状況の地域差により、具体的な取組の内容が決まるべきものだからである。

まず、既に述べた4種の調査結果で明らかなおおりに、①我が国内に外来種を入れないための水際対策、②外来種の取引規制、③既に国内に生息している外来種の防除、④産業利用される外来種の適正管理という性格の全く異なる取組を、対象生物の我が国における状況に応じて、適切に選択し、必要に応じて複合し、実行しなければならない。

対象とする外来種は多い。第2で言及したとおりに、生態系被害防止外来種のリストで数えれば429種類。外来生物法に基づく特定外来生物だけでも156種類に上る。いずれにせよ、種ごとに生態が異なるため、種の数だけ、取組の仕方にバリエーションがあり得る。大まかに植物と動物で分けて考えても、例えば、防除の取組で、実際に行う活動、必要な道具や技術なども大きく違う。動物でも、鳥獣と昆虫では異なってくる。

また、外来種対策では、近年、「生物の多様性の保全や持続可能な利用」という考え方が加わり、海外起源の生物だけでなく、国内の生物の生態系を乱す危険のある人為的な移動なども対象に入ってきた。このことは、対象種を増やすだけでなく、従来対象としてきた外来種の取組にも新たな配慮を求められることになる。この調査で扱ったセイヨウオオマルハナバチの対策のように、産業管理外来種の場合に在来種への転換に取り組む場合、代替種の自然界に与える影響も考慮すべきものに加わってくる。つまり、対策の取組をより複雑なものにする。

さらに、外来種のうち、我が国で野生の定着をしている種の分布には地域による差がある。したがって、なすべき取組は、その分布状況に応じて、必要なものを行っていくことが求められている。

(2) 外来種対策の活動を担う主体の多様さ

行動計画は、外来種対策の主体として、①国（環境省、農林水産省、国土交通省）、②地方公共団体、③事業者・土地所有者・管理者、④メディア等関係者、⑤NGO・NPO等の民間団体、⑥自然系博物館・動物園・水族館・植物園等、⑦教育機関、⑧研究者・研究機関・学術団体、⑨国民を挙げ、その連携・協力と役割分担による外来種対策のイメージを掲げている。大まかにみて、④及び⑥から⑧までは、普及啓発や知識の集積の役割を主として担っていると考えられる。⑨の国民は被害予防の行動と対策への協力を求められるとして、外来種の個体に関して防除活動を始めとする実際の活動を担う主な主体は、①から③まで及び⑤と考えられる（注1）。

この活動主体のうち、③及び⑤は、一つのグループとして表現されているものの、ある特定の外来種について、事業などの上で関わりがあったり、その対策に特に関心があったりすることにより、役割を担うことになる。つまり、外来種対策であればどんな種に対するものであっても活動主体となるという特定の③や⑤が存在するわけではなく、むしろ、種ごとに全く別の人格の主体があることになる。

②にしても、地方公共団体では、外来種によって担当が異なる例がみられる（注2）。地方公共団体の規模が小さければ、他の様々な業務を担当するスタッフが全て担当する例もあるだろう。

主体が異なれば、活用できる資源や得意とする活動も異なってくる。外来種対策では、それぞれの主体が、実際に取る活動（具体的な活動を行わないことも含む。）を、その関心のある（所管する）区域内の外来種の状況と自らの事情を踏まえて決めることになっている。

国は「外来種対策の中核」（注3）の役割を担っている。我が国において対策を講ずべき外来種を特定し、情報提供し、技術支援をして、各主体の取組を促すのは国である。しかし、そのような活動も、その相手となる②や③、⑤などのグループで認識される主体が個々に抱えている事情を踏まえて行わなければ、それらの主体の活動を期待する限り、所期の成果につながり難いことを考慮する必要がある。

(3) 外来種対策を通じた目標を定め難い取組があること

通常、評価では、ある期間を特定し、その期間内に一定の成果や水準を目標に掲げ、そこまでの達成度合いをみる。これを外来種対策において考えてみると、取組によっては、目標の定め方に相当の工夫が要ることが分かる。

国が全国一律で行う取組や、全国一律で他の主体に働きかけて、その主体における活動を促すような取組であれば、目標の設定は比較的単純にできるだろう。例えば、普及啓発事業の実施や各地方公共団体における外来種対策一般を通ずる方針の策定などは、参加者数や件数などの目標を設定すること

が考えられる。

しかし、各地で様々な主体が自ら行う取組に関して、国全体の成果目標を設けるとなると事情が異なる。防除の取組一つをとっても、もともと自然界における生物の営みを相手にするという困難に加え、上記(1)及び(2)で述べたような多様性がある。400種類を超える外来種を通じて、一定期間中の「根絶」を目標に掲げることは有意義とは考えられない。仮に、種を限っても、地域ごとの事情で、全国一律の目標を定めるのは容易ではない場合がある。

行動計画では、「既にまん延した外来種については、多くの場合、当面は根絶の実現性は低いため、まずは有効性の高い、分布拡大の防止及び局所的な根絶、低密度化を実施し、その状態を継続していく」(注4)というように、当面の対策の実現すべき成果として、段階的ともいえるメニューが示されている。他の主体は、どれを選択するか判断を任された形になっており、国として、各主体の選択の結果、国全体でどのような成果を達成しようとするのかを示すには至っていない。

(4) 外来種対策についての評価の今後探るべき方向

外来種対策は、国が国以外の主体に主体としての取組の必要性の判断・活動を求めているところに特殊性があり、他の主体は、政策について説明を受けるだけの受動的な存在ではなく、自ら取り組むことを求められている。特に地方公共団体であれば、行政主体である以上、PDCAを回して、より効率的な取組を行っていくことを住民から求められる。

国以外の主体の自主的な取組を促すためには、外来種対策についての適切かつ必要な情報の提供が重要であり、その中には、国全体の取組の現状についての評価は当然含まれる。

現場の取組や具体的な活動に取り組む国以外の主体にとって、判断に有用な情報は、上記(1)から(3)までに触れた個別性や多様性などに対応したものと考えられる。例えば、地方公共団体が、当面「有効性の高い、分布拡大の防止、局所的な根絶、低密度化」のいずれかを目指すべき(注4)といったところで、そもそも、当該地方公共団体が単独で特定の種の分布状況の把握に取り組む契機は乏しい。有効性の判断も、特定の種に関する分布情報等なくしては不可能である。今回の調査で現場から、例えばアライグマについて「何頭捕獲すれば効果的なのかが判断できない」といった意見が聴かれたことから、現在、国が十分に必要な政策の現状・評価に関する情報を提供できているかどうかは疑問であり、外来種対策という政策の展開のためのPDCAに必要な情報の提供は十分でないと言わざるを得ない。

政策評価は、政策効果の把握と評価を行い、公表して政府の活動について国民に対して説明するとともに、その結果を対象とした政策に適切に反映さ

せる、すなわち、政策の改善や効率的運用につなげることを目的として、政策を担当する行政機関が行うものである。外来種対策の展開に必要な情報を提供していくためには、この政策評価を活用していくことが考えられるが、環境省における政策評価の取組の現状は、第2の2「外来種対策の推進に関する政策の効果の把握」に記載したとおり、一部の外来種について数値目標を掲げて個別の評価を行うにとどまり、国全体の取組の現状についての評価に関する情報が提供されているとは言い難い。

一方で、中央環境審議会においては、外来種対策全体について審議が行われ、答申の形で一定の現状認識と今後の取組の方向が示されており(注5)、外来種対策に焦点を絞る限り、同審議会の審議・答申の方が、政策評価が果たすべき役割を果たしていると言える。

したがって、環境省には、上記(1)から(3)までに示した点も踏まえて、政策評価を含め、外来種対策のPDCAを適切に回していくための方策の在り方について検討することを求める。既に述べてきたとおり、外来種対策は、一つの政策と認識できるとはいいながら、外来種ごとの取組の個別性があり、かつ、国以外の多様な主体との協働が必要であること等を踏まえれば、政策評価のみならず、審議会の審議・答申を含め、複数の枠組みで評価をしていくことも考えられる政策である。このような政策の評価については、現在、確たる定式があるわけではない。政策改善に役立てるという目的に照らし、また、どのような単位であればEBPMのアプローチが有効であるか(注6)といった視点をもって、試行錯誤を許しつつ進化させることが望まれる。このような観点から、総務省としても協力する用意がある。

(注1) 第3の3「総合対策外来種(オオキンケイギク)」の(5)参照

(注2) 自然保護の専担部局に外来種対策を担わせる例もあるが、動物か植物か、あるいは、道路や公園、港湾の管理面からアプローチをするかで担当が決まる場合もある。

(注3) 行動計画の第1部第2章第2節の図11における記述による。

(注4) 行動計画の第1部第1章第2節における記述による。

(注5) 「外来生物法の施行状況等を踏まえた今後講ずべき必要な措置について(意見具申)」(平成24年12月13日中央環境審議会)、「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律の施行状況等を踏まえた今後講ずべき必要な措置について(答申)」(令和4年1月11日中央環境審議会)

(注6) なお、平成19年10月から、各行政機関は、行政機関が行う政策の評価に関する法律(平成13年法律第86号。以下「政策評価法」という。)等に基づき、規制を新設又は改廃する場合に事前評価や事後評価を行わなければならないこととされている。

環境省は、平成19年10月以降、12回にわたって特定外来生物への追加の指定を行っているが、政策評価法に基づくこれらの評価は一度も行っていない。指定の都度、外来生物法に基づく学識経験者からの意見聴取、パブリックコメントを行っているが、国民や利害関係者等が議論する共通の土台として活用することが可能な、規制による影響等の定量的な分析結果は示されていない。

今回の調査の際に現場関係者の声として聴かれたものに、種の指定自体に疑問を投げかけるものもあり、政策についての説明が不十分ではないかと疑われるところもあったのは、まさに上述の分析結果等を示した議論が必要であることを示している。